

Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?

di Enrico Albanesi *

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2013)

SOMMARIO: 1. I meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (d.lgs. n. 149 del 2011) e la sent. Corte cost. n. 219 del 2013. – 2. L'intervento “chirurgico” della Corte sull'attuazione legislativa dell'art. 126, primo comma, Cost. (art. 2, d.lgs. n. 149). – 3. Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. nella ricostruzione della Corte costituzionale.

1. I meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (d.lgs. n. 149 del 2011) e la sent. Corte cost. n. 219 del 2013

Con la sentenza n. 219 del 2013¹ la Corte costituzionale si è pronunciata sull'assetto dei meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni disciplinati dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, uno dei tasselli che sono andati a comporre il processo di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale di cui alla l. 5 maggio 2009, n. 42. Nel farlo, la Corte ha tra l'altro chiarito un profilo sul quale la dottrina ha ampiamente dibattuto prima e dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione: quale sia cioè la natura del decreto presidenziale di scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della giunta regionale ex art. 126, primo comma, Cost.

È su quest'ultimo profilo che ci si intende qui concentrare, dopo aver preliminarmente tratteggiato il contenuto del d.lgs. n. 149 e le linee portanti della sentenza della Corte.

Il d.lgs. n. 149 fu adottato in attuazione dell'art. 17, lett. e), della l. n. 42 del 2009 il quale attribuiva al legislatore delegato il compito di introdurre, da un lato, un sistema premiale nei confronti degli enti che assicurino elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti; dall'altro, un sistema sanzionatorio nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica. Tale articolo della legge delega disponeva altresì che «tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto delle finanze regionali».

In attuazione di tale delega, il d.lgs. n. 149 ha quindi introdotto un obbligo per le regioni di redigere una relazione di fine legislatura regionale (art. 1) e per le province e i comuni una relazione di fine mandato (art. 4); ha delineato dettagliatamente le condizioni in presenza delle quali debba ritenersi sussistente, in una regione assoggettata a piano di rientro di cui all'art. 2, comma 77, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, una fattispecie di «grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario», qualificando inoltre quest'ultima come «grave violazione di legge» ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost. (art. 2); ha introdotto misure di decadenza automatica (art. 3, comma 1) ed interdizione (art. 3, commi 2 e 3) per i funzionari della regione in cui si verifichi tale fattispecie; ha previsto con riguardo alle province ed ai comuni la sanzione dell'incandidabilità del

¹ Per un primo commento alla sentenza cfr. C. PETRILLO, *Aspetti problematici della “nuova” disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in *Consulta Online* (www.giurcost.org), 10 ottobre 2013, p. 7-8 e M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. “fallimento politico” del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali (nota a margine di Corte cost. n. 219 del 2013)*, in www.federalismi.it, 2014, n. 3.

Presidente della provincia e del Sindaco e lo scioglimento dei rispettivi consigli in caso di dissesto finanziario dell'ente locale (art. 6); ha attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze compiti di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, con esclusione tuttavia delle regioni e delle province autonome (art. 5); ha introdotto una serie di sanzioni nei confronti delle regioni e delle province autonome in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno (art. 7). Accanto a ciò si è introdotta altresì una serie di meccanismi premiali (artt. 8-12) e si è disposta l'immediata e diretta applicazione delle disposizioni dello stesso decreto alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, ove queste ultime entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto non provvedano a recepirle (art. 13, secondo periodo).

Nella sentenza n. 219 del 2013 la Corte costituzionale è intervenuta su tre profili del decreto legislativo. In primo luogo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega dell'art. 1 (in quanto la latitudine dell'oggetto della relazione di fine legislatura regionale è tale da non trovare fondamento in alcuna delle norme di delega²), dell'art. 3, commi 2 e 3 (poiché la legge delega circoscrive il potere del legislatore delegato di disciplinare l'istituto dell'interdizione con riguardo ai soli funzionari degli enti locali³) e degli artt. 7 e 13, secondo periodo (in quanto la delega impone che l'adattamento della normativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome avvenga secondo le procedure facenti capo alle norme di attuazione dei rispettivi statuti⁴). La Corte ha in secondo luogo ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 5, come modificato dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174: riconoscendo in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. ed alla potestà legislativa residuale in materia di organizzazione degli uffici della regione ex art. 117, quarto comma, Cost. l'estensione delle sopra menzionate verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile anche alle regioni (ordinarie e a statuto speciale) ed alle province autonome⁵. La Corte si è infine ampiamente soffermata, intervenendo in modo "chirurgico", su quello che essa stessa ha definito essere «il cuore dell'intervento normativo in oggetto» e cioè l'art. 2⁶.

È dunque sulle statuizioni della Corte relative a quest'ultimo articolo che conta ora soffermarsi.

2. L'intervento "chirurgico" della Corte sull'attuazione legislativa dell'art. 126, primo comma, Cost. (art. 2, d.lgs. n. 149)

Come si accennava, l'art. 2 del d.lgs. n. 149 delinea dettagliatamente, con riguardo alle regioni assoggettate a piano di rientro di cui all'art. 2, comma 77, della l. n. 191 del 2009, le condizioni (connesse all'attività del Presidente della giunta svolta in qualità di commissario *ad acta* dello Stato) in presenza congiunta delle quali è da ritenersi sussistente una fattispecie di «grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo

2 Cfr. il punto 12 del *Considerato in diritto*.

3 Cfr. il punto 15 del *Considerato in diritto*.

4 Cfr. i punti 7 e 10 del *Considerato in diritto*.

5 Cfr. il punto 16 del *Considerato in diritto*.

6 Cfr. il punto 14 del *Considerato in diritto*.

sanitario»⁷ (comma 1). In presenza di una o entrambe le condizioni di cui alle lett. a) e b) del comma 1, il Governo è peraltro chiamato a nominare un commissario *ad acta* in sostituzione del Presidente della regione precedentemente nominato commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 2, commi 79 e 83, della l. n. 191 del 2009 (comma 4).

L'art. 2 del d.lgs. n. 149 qualificava inoltre la fattispecie di «grave dissesto finanziario, con riferimento al settore finanziario» come «grave violazione di legge», disponendo quindi, ove fosse stata accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1, lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della giunta regionale ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost., con decreto del Presidente della Repubblica, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali espresso a maggioranza di due terzi dei componenti (comma 2). Si disponeva inoltre che il Presidente della giunta rimosso fosse incandidabile per un dato periodo (comma 3) e che per l'esercizio delle competenze proprie di quest'ultimo venisse nominato un commissario *ad acta* (comma 5).

L'art. 2 era stato impugnato dalle regioni ricorrenti sotto numerosi profili.

In primo luogo la violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega. Le ricorrenti ritenevano, da un lato, che le novità normative successivamente introdotte in materia ad opera della l. n. 191 del 2009 avessero condotto alla parziale revoca della delega originariamente conferita; dall'altro, che, riconducendo espressamente la legge n. 42 del 2009 ai casi di grave violazione di legge le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali, non fosse possibile al legislatore delegato considerare come tale il grave dissesto finanziario riferito al solo disavanzo sanitario. Entrambe le questioni sono state tuttavia ritenute infondate dalla Corte costituzionale⁸.

In secondo luogo il contrasto con l'art. 126, primo comma, Cost., ritenendo le ricorrenti illegittima la previsione di un'ipotesi di «grave violazione di legge» specificamente e dettagliatamente regolata in via legislativa poiché ciò avrebbe reso obbligatorio il ricorso allo scioglimento/rimozione da parte degli organi costituzionali cui invece la Costituzione

⁷ Tali condizioni sono le seguenti: a) il Presidente della Giunta regionale, nominato Commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 2, rispettivamente commi 79 e 83, della l. n. 191 del 2009, non abbia adempiuto, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; b) si riscontri, in sede di verifica annuale, ai sensi dell'art. 3, comma 81, della l. n. 191 del 2009, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento; c) sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali di cui all'art. 2, comma 86, della l. n. 191 del 2009, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'art. 6 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

⁸ Cfr. i punti 14.1 e 14.2 del *Considerato in diritto*. Quanto alla prima questione la Corte sottolinea che le novità normative successivamente introdotte in materia dalla l. n. 191 del 2009 non si pongono in collisione con la legge delega e la norma impugnata ma definiscono «i presupposti di applicabilità di quest'ultima, perché stabilisc[ono] in quali casi la Regione sia tenuta ad elaborare un piano di rientro». Quanto al secondo profilo la Corte ritiene che «l'eccesso di delega avrebbe potuto palesarsi se la norma impugnata avesse travalicato tale limite, ma non certamente nel caso opposto, e in concreto realizzatosi»: «il legislatore delegato», prosegue la Corte, «ha infatti scelto di circoscrivere l'oggetto della rimozione e dello scioglimento sanzionatorio al caso del disavanzo nel solo settore sanitario, che a tutti gli effetti è parte costitutiva, e di grande rilievo, del complessivo dissesto delle finanze regionali».

affida la valutazione discrezionale dei presupposti in presenza dei quali ricorrere ad esso⁹. Anche tale questione è stata ritenuta infondata dalla Corte¹⁰.

È proprio pronunciandosi su tale profilo che la Corte ha chiarito nella sent. n. 219 la natura del decreto presidenziale di scioglimento/rimozione¹¹, tematica sulla quale ci si concentrerà più avanti¹². Qui conta ora dare conto dei motivi per cui la Corte ha ritenuto infondata la questione.

La Corte analizza la norma impugnata nella sua dimensione astratta e nella sua dimensione concreta.

Sul piano astratto, sottolineando come il primo destinatario della Costituzione sia proprio il legislatore («incaricato di attuarne le linee programmatiche e di svilupparne i principi»), la Corte ritiene che l'articolazione della più ampia fattispecie di inosservanza delle leggi (in questo caso) di coordinamento della finanza pubblica nella più dettagliata ipotesi di grave dissesto finanziario sviluppi con coerenza un principio espresso dall'art. 126 Cost.¹³. Non solo. Secondo la Corte la scelta di prevedere che il potere di scioglimento/rimozione non possa essere attivato se non innanzi alla violazione di un puntuale precetto normativo, non va a minare ma anzi a garantire l'autonomia regionale. Infine, aggiunge ed argomenta la Corte su un piano più generale, non può negarsi che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, costituisce di per sé un'ipotesi di violazione di legge di cui all'art. 126 Cost. poiché la regione che si sottrae a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, viene meno agli obblighi solidaristici che gravano su tutti i soggetti componenti la Repubblica.

Sul piano concreto, la Corte ritiene poi che la norma impugnata non assorba il giudizio di gravità dell'inadempimento pur sempre rimesso agli organi costituzionali cui spetta il potere di scioglimento/rimozione: «accanto alla dimensione di pura legalità incarnata dalla

9 Su tale profilo si erano appuntate la maggiori osservazioni critiche della dottrina sull'art. 2 del d.lgs. n. 149. Si vedano in proposito R. BIN, *Fallimento politico: l'obiettivo è chiaro, le norme no*, in *Il Sole-24 ore. Guida agli enti locali*, 19 febbraio 2011, p. 70 e G. PICCIRILLI-G. PERNICIARO, *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in *www.rivistaaic.it*, 2011, n. 4, p. 4 s. Sul punto, volendo, cfr. anche E. ALBANESI, *La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale per una fattispecie di «gravi violazioni di legge» tipizzata nel d.lgs. n. 149/11. Profili problematici ex art. 126, primo comma, Cost.*, in *Rass. parl.*, 2012, p. 111 ss.

10 Cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

11 Cfr. il punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

12 Cfr. *infra* il paragrafo 3.

13 La dottrina sembra avere al contrario sempre mostrato, se pur indirettamente, una certa perplessità sulla possibilità di una specificazione legislativa dei presupposti dello scioglimento. Si vedano in proposito le riflessioni di P. COSTANZO, *Art. 126 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1990, p. 400 (il quale parla di modalità di esercizio di tale potere «completamente predeterminate dalla stessa disciplina costituzionale») e più recentemente di D. CODUTI, voce *Scioglimento del Consiglio*, in *Dig. dis. pubb.*, agg. IV, Torino, 2010, p. 538 dove si parla di ipotesi «tassative», se pur generiche. La stessa Corte costituzionale aveva ritenuto la disciplina di cui all'art. 126 Cost. come «tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di un'autonomia compiutamente definita in sede costituzionale» (cfr. sent. Corte cost. 21 aprile 1989, n. 229, in *Giur. cost.*, 1989, p. 977 ss.). Tuttavia nella sentenza n. 219 del 2013 la Corte ha tenuto a precisare, richiamando espressamente il proprio precedente del 1989, come una mera articolazione legislativa della più ampia fattispecie di «violazione di legge» non possa essere considerata come una «estensione» del potere di scioglimento (cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*).

“violazione di legge”», scrive infatti la Corte, «l’art. 126 Cost. affianca una dimensione di apprezzamento discrezionale sugli effetti di tale violazione, il cui “grave” carattere è rimesso alla stima del Governo e del Presidente della Repubblica»¹⁴.

Un terzo profilo di illegittimità costituzionale sollevato dalle ricorrenti atteneva al contrasto dell’art. 2, commi 2, 3 e 5 con l’art. 126 Cost. ed il principio di ragionevolezza.

La Corte ha ritenuto di accogliere tali questioni: da un lato, in quanto il riconoscimento in capo alla Corte dei conti ed alla Commissione parlamentare di un ruolo sostanzialmente vincolante in ordine alla valutazione dei presupposti dello scioglimento (comma 2) finivano per alterare l’equilibrio definito dall’art. 126, primo comma, Cost. che (nei termini di cui si dirà) attribuisce invece quest’ultima al Governo ed al Presidente della Repubblica¹⁵; dall’altro, in quanto attraverso la rimozione (comma 2), l’incandidabilità (comma 3) e la nomina di un commissario *ad acta* (comma 5) si sarebbe sanzionato il Presidente della regione per condotte imputabili a quest’ultimo non in quanto tale ma in quanto commissario *ad acta* espressione di un potere sostitutivo statale¹⁶.

Alla luce di quanto si è appena ricostruito, sembra dunque emergere dalla sentenza n. 219 un’azione “chirurgica” della Corte sulla questione dell’attuazione legislativa dell’art. 126, primo comma, Cost. Un *modus operandi* che ha consentito alla Corte: di caducare la specifica fattispecie di scioglimento/rimozione come disciplinata dall’art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149; di mantenere in vita la fattispecie di grave dissesto finanziario (art. 2, comma 1), se pur avente ora effetti circoscritti alla nomina di un nuovo commissario *ad acta* (art. 2, comma 4)¹⁷; di affermare al contempo il principio generale della non contrarietà a Costituzione di una specificazione legislativa della fattispecie di «violazione di legge» di cui all’art. 126, primo comma, Cost., la valutazione della cui «gravità» è in ogni caso rimessa alla valutazione del Governo ed al Presidente della Repubblica.

Quali indicazioni trarre dunque dalle statuizioni della Corte?

In primo luogo sembrerebbe doversi dedurre che in ogni ipotesi in cui il legislatore qualifichi una data fattispecie come «grave violazione di legge» di cui all’art. 126, primo comma, Cost., siffatto inciso sia in realtà da interpretarsi come «violazione di legge» di cui all’art. 126, primo comma, Cost. La Corte lo lascia intendere nel momento in cui riconosce la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 149 (quantomeno sotto il profilo della non sussistenza di un divieto di attuazione legislativa dell’art. 126, primo comma, Cost.), dovendo però ricorrere ad un’interpretazione della norma «nel senso che la fattispecie di grave dissesto finanziario ivi introdotta non giustifichi da sé l’esercizio del potere sanzionatorio dello Stato, *se non accompagnata da una valutazione circa la gravità degli effetti da essa cagionati*, da parte dei soli organi costituzionali a ciò chiamati dalla Costituzione» (corsivo aggiunto)¹⁸.

In tal modo sembra doversi a questo punto interpretare la seconda fattispecie di specificazione legislativa di «grave violazione di legge» ex art. 126, primo comma, Cost.

14 Cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

15 Sulla previsione del parere conforme nella sequenza procedimentale cfr., volendo, le perplessità espresse in E. ALBANESI, *La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio*, cit., p. 114 ss.

16 Cfr. i punti 14.6 e 14.7 del *Considerato in diritto*.

17 Cfr. il punto 14.9 del *Considerato in diritto*.

18 Cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

introdotta nel nostro ordinamento e cioè quella di cui all'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012 concernente l'ipotesi di mancato adeguamento da parte delle regioni alle misure di riduzione dei costi della politica regionale di cui al comma 1¹⁹.

In secondo luogo viene però a questo punto da chiedersi se non costituisca una superfetazione il fatto che una legge qualifichi una violazione di una legge come ... «violazione di legge», posto che è comunque poi rimessa al Governo ed al Presidente della Repubblica la valutazione della sua *gravità* ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost.

La Corte cerca invero di rispondere implicitamente a tale domanda ma sembra incorrere in uno iato logico.

Si sottolinea infatti nella sentenza che la previsione legislativa di una «violazione di legge» ex art. 126, primo comma, Cost. serve a garantire l'autonomia regionale, poiché in tal modo si esplicita che «il potere di scioglimento e di rimozione non possa venire attivato, se non innanzi alla violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione»²⁰.

Tuttavia ciò potrebbe apparire vero, come è stato notato, nel caso in cui una siffatta individuazione legislativa fosse costituzionalmente necessaria²¹ ma non nel caso in cui essa sia meramente eventuale. E che nel nostro ordinamento l'individuazione legislativa di una fattispecie di «violazione di legge» ex art. 126, primo comma, Cost. non sia costituzionalmente necessaria lo conferma la stessa Corte nel momento in cui sottolinea a mo' di esempio come la «reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica» possa costituire «in sé» un'ipotesi di violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost.

La Corte costituzionale non a caso porta l'esempio della «reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica»: sembra essere infatti questa la «mala prassi» che (politicamente) ha condotto il legislatore ad introdurre la previsione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 149, se pur in quest'ultimo caso declinata con specifico riferimento al settore sanitario. La Corte richiama tale ipotesi (oltre che per dare probabilmente al Governo ed al Presidente della Repubblica un segnale d'apertura verso la possibilità di fare ricorso in futuro al decreto di scioglimento/rimozione in tale ipotesi²²) per dimostrare il fatto che l'attuazione legislativa compiuta attraverso il d.lgs. n. 149 non si pone in quanto tale in contrasto con la Costituzione, dato che essa non verte (analogamente al caso della reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica) su «vicende incompatibili con l'art. 126 Cost.»²³.

19 Sulle misure di cui al d.l. n. 174 cfr. N. VICECONTE, *Legislazione della crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 43 ss. nonché, specificamente sulla sanzione dello scioglimento ivi disposta, cfr. in senso critico D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *www.federalismi.it*, 2013, n. 14, p. 10 ss.

20 Cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

21 Cfr. C. PETRILLO, *Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento*, cit., p. 7 s.

22 Si vedano le condivisibili conclusioni cui giunge sul punto M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale*, cit., p. 9 s.

23 Cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

Tuttavia proprio l'esempio fatto dalla Corte pare dimostrare che, una volta riconosciuta esclusivamente al Governo ed al Presidente della Repubblica la valutazione sulla gravità di una data violazione di legge (valutazione che in questo caso sembrerebbe doversi incentrare sul fatto di essere o meno tale violazione *reiterata* e *pervicace*), ciò che resta nella fattispecie descritta dalla Corte è semplicemente un caso di «violazione di legge» (in questo caso consistente nella violazione dei principi di coordinamento di finanza pubblica) la cui, pur costituzionalmente legittima, specificazione legislativa appare pleonastica. Pleonastica se non (come è accaduto con l'art. 2 del d.lgs. n. 149) addirittura potenzialmente foriera d'incertezze interpretative.

3. Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. nella ricostruzione della Corte costituzionale

Venendo ora alla ricostruzione compiuta dalla Corte nella sentenza in commento circa la natura del decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost., occorre richiamare preliminarmente il dibattito registratosi sul punto in dottrina²⁴.

Prima della revisione costituzionale del 1999/2001, accanto alle tesi che ricostruivano l'istituto come potere sostanzialmente presidenziale²⁵ o come atto complesso eguale²⁶, si registrava in dottrina una prevalenza delle letture dello scioglimento come potere sostanzialmente governativo²⁷ (cui sembrava aderire anche la Corte costituzionale²⁸) o comunque governativo «vincolato» o «istituzionale»²⁹.

A seguito della riforma del Titolo V le letture dello scioglimento/rimozione come potere sostanzialmente governativo (sul quale il Presidente della Repubblica eserciterebbe un controllo di legittimità costituzionale) paiono invece minoritarie³⁰, tendendo la dottrina a qualificare il decreto di scioglimento/rimozione come atto sostanzialmente presidenziale o come atto complesso eguale.

24 Per una ricognizione delle posizioni in dottrina cfr. C. PADULA, *Art. 126*, in *Commentario breve alla Costituzione*,

25 *Ex multis* cfr. M. GALIZIA, *Sfiducia e scioglimento nella organizzazione regionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1576 ss.

26 Cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, ora in *Id.*, *Opere*, vol. III, Milano, 2000, p. 811 ss. nonché M. SCUDIERO, voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. giur.*, Roma, 1992, vol. XVIII, p. 6.

27 *Ex multis* cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1958, p. 332.

28 Nella sentenza n. 101 del 1966 la Corte sembrava in un *obiter* riconoscere «al Governo il potere di sciogliere il Consiglio regionale». Cfr. *Giur. cost.*, 1966, p. 1551 ss.

29 Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126 Cost.*, cit., p. 362 ss. Rispetto alla tesi governativa «pura», la ricostruzione dell'Autore si distingue per il fatto di ritenere che il Governo sia chiamato a verificare su un piano *obiettivo* e non politico i presupposti dello scioglimento (spettando poi al Presidente della Repubblica il compito di controllare su un piano di pura legittimità la congruità e la correttezza costituzionali delle motivazioni addotte dal Governo).

30 Si veda R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2013, p. 275 s.

Queste ultime due tesi si fondano entrambe sul presupposto che in tal caso il Presidente della Repubblica intervenga nelle vesti di Capo dello Stato³¹ e di rappresentante dell'unità nazionale, chiamato a contemperare il valore dell'autonomia regionale (negando la propria disponibilità allo scioglimento/rimozione nel caso in cui quest'ultimo sia utilizzato dal Governo per ragioni politiche "di parte") e l'unità della nazione (accordando invece al Governo la propria volontà a procedere allo scioglimento ove ritenga che la regione abbia con la propria condotta pregiudicato le istanze unitarie della Repubblica a tutela delle quali sono previste le fattispecie di cui all'art. 126 Cost.)³². Che questa sia la natura delle valutazioni che il Presidente della Repubblica è chiamato a compiere, sarebbe d'altronde confermata secondo alcuni dalla necessaria motivazione del decreto richiesta dall'art. 126, primo comma Cost.³³.

Ciò che però pare distinguere la tesi che qualifica il decreto di scioglimento/rimozione come atto sostanzialmente presidenziale da quella che lo annovera tra gli atti complessi è il mancato riconoscimento nel primo caso del potere di proposta in capo al Governo, cui spetterebbe solo la controfirma del decreto. Come sostenuto in particolare da alcuni Autori, la l. cost. n. 1/1999 avrebbe d'altronde eliminato dall'art. 126 Cost. l'ipotesi di scioglimento per rifiuto del Consiglio regionale a dar seguito all'invito *del Governo* a rimuovere il Presidente della giunta che avesse compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, con la conseguenza di doversi ritenere illegittimo per incostituzionalità sopravvenuta (o comunque abrogato) l'art. 2, comma 3, lett. o), della l. n. 400 del 1988 ai sensi del quale sono sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri le *proposte* motivate di scioglimento del Consigli regionale³⁴.

Ebbene, ripercorse le linee portanti del dibattito dottrinale, qual è la ricostruzione della natura del decreto presidenziale di scioglimento/rimozione che emerge dalla sentenza n. 219 del 2013?

Senza alcun dubbio è da escludersi dalla sentenza una riconduzione del decreto agli atti sostanzialmente presidenziali³⁵. La Corte riconosce infatti in capo al Governo il ruolo «determinante» di proporre lo scioglimento/rimozione, in quanto organo che è «meglio in

31 Cfr. P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2012, p. 209 i quali accolgono la tesi della natura sostanzialmente presidenziale dell'atto di scioglimento.

32 Cfr. C. DE FIORES, *Art. 126*, in *La Costituzione italiana*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, vol. III, Torino, 2006, p. 2497 s. (il quale non si pronuncia espressamente in favore dell'una o dell'altra tesi ma, riconoscendo al Governo il potere di proposta, sembra accogliere la tesi dell'atto complesso) e D. CODUTI, voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, cit., p. 540 s. (il quale accoglie espressamente la tesi dell'atto complesso).

33 Cfr. F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, 2003, p. 27 il quale fa espressamente propria la tesi dell'atto complesso.

34 Cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012. In senso non dissimile A. BARDUSCO, *Nuova costituzione e nuovi statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, p. 26, il quale sottolinea come il nuovo testo dell'art. 126 Cost. «non prevede più l'iniziativa del Governo», aggiungendo come resta pur sempre necessaria la controfirma al decreto da parte del Presidente del Consiglio.

35 Ai quali, da ultimo, è stato ricondotto dalla Corte il potere di grazia nella sentenza n. 200 del 2006. Cfr. Corte cost., sent. 18 maggio 2006, n. 200 in *Giur. cost.*, 2006, p. 1988 ss. Adesivamente cfr. A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 769 ss. In senso critico cfr. recentemente M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica italiana nelle recenti esperienze costituzionali. Aspetti problematici*, Napoli, 2013, p. 97 ss.

grado di percepire gli effetti pregiudizievoli che possono conseguire ad una grave violazione di legge» ed al quale non a caso è affidato il potere di sostituirsi alla regione a tutela dei beni di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Significativo appare inoltre, sottolinea la Corte, il fatto che l'art. 2, comma 3, lett. o), della l. n. 400 del 1988 «*continua ad affidare in via generale al Consiglio dei ministri la delibera sulla proposta*» di scioglimento/rimozione (corsivo aggiunto)³⁶.

Rimane dunque da chiedersi se la Corte (la quale, va comunque precisato, nella sentenza n. 219 non ricorre espressamente alle tradizionali formule classificatorie degli atti presidenziali³⁷) abbia inteso ricondurre il decreto di scioglimento/rimozione alla categoria degli atti sostanzialmente governativi oppure a quella degli atti complessi eguali.

La risposta non è tuttavia di immediata percezione.

Non solo perché la stessa categoria degli atti complessi eguali³⁸ (alla quale la dottrina riconduce tradizionalmente la nomina del Presidente del Consiglio³⁹ e lo scioglimento delle Camere⁴⁰, atti senza dubbio di iniziativa presidenziale⁴¹, dei quali è se mai dibattuto il margine di ampiezza delle valutazioni presidenziali⁴²) è stata fatta oggetto negli ultimi anni

36 Cfr. il punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

37 Sulle quali cfr. per tutti S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. dis. pubb.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 446 ss., sebbene critici verso l'utilizzazione della categoria dell'atto complesso con riguardo agli atti presidenziali.

38 Secondo la definizione di Sandulli, l'atto complesso si caratterizza per l'incontro di «due volontà parimenti essenziali e indispensabili, parimenti libere nella loro determinazione – entro i limiti dell'interesse pubblico cui devono presiedere – e dotate di pari potere efficiente in ordine all'effetto giuridico da perseguire», con la conseguenza che «la partecipazione presidenziale all'azione del potere esecutivo rappresenta [...] l'estrinsecazione di una concreta e reale potestà, che, in mancanza di norme in contrario, non può non esser considerata pienamente discrezionale». Cfr. A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1950, p. 155 ss.

39 Cfr. per tutti A. D'ANDREA, *Art. 92*, in *La Costituzione italiana*, cit., vol. II, p. 1784. In senso critico sulla configurabilità della nomina del Presidente del Consiglio come atto complesso cfr. tuttavia A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, Napoli, 2009, vol. II, p. 704 s.

40 Cfr. per tutti S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999, p. 946 e L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani-M. Volpi, Bologna, 1997, p. 144. Sul tema della controfirma ministeriale e dei presupposti legittimanti l'adozione del decreto di scioglimento cfr. da ultimo P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 2011, p. 111 ss.

41 Auspica tuttavia un'evoluzione della prassi che conduca ad una configurazione dello scioglimento delle Camere su proposta del Presidente del Consiglio (quantomeno nel caso in cui sia messa in crisi una maggioranza nei cui confronti si sia chiaramente espresso il corpo elettorale) A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, ora in *Premierato nei governi parlamentari*, a cura di T.E. Frosini, Torino, 2004, p. 54 ss. Su tale profilo cfr. anche T.E. FROSINI-P.L. PETRILLO, *Art. 88*, *La Costituzione italiana*, cit., vol. II, p. 1730 s. nonché, traendo indicazioni dal punto 8.2 della sentenza Corte cost. n. 1 del 2013, M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 119 ss.

42 Sulla nomina del Presidente del Consiglio cfr. da ultimo M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVIII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del Governo Letta*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2014, p. 28 ss. Sullo scioglimento delle Camere cfr. da differenti prospettive L.

di radicali critiche da alcuni Autori⁴³ ed al contrario eretta a modello ricostruttivo generale dell'atto presidenziale quale «atto complesso eguale ad iniziativa libera»⁴⁴. Quanto perché dalla stessa sentenza n. 219 paiono giungere specie sul piano terminologico segnali contrastanti.

Da un lato, la Corte sottolinea infatti come l'art. 126 Cost. «coinvolge nell'esito di questa delicata valutazione il Presidente della Repubblica e il Governo proponente»: all'«apprezzamento preliminare» da parte del Governo fa infatti seguito la «decisione» del Presidente della Repubblica, nel momento in cui quest'ultimo «si risolve a ritenere» condivisibile la proposta del Governo⁴⁵. In tal modo, aggiunge la Corte, l'art. 126 Cost. affianca ad una dimensione di «pura legalità incarnata dalla violazione di legge», «una dimensione di apprezzamento discrezionale sugli effetti di tale violazione, il cui "grave" carattere è rimesso alla stima del Governo e del Presidente della Repubblica»⁴⁶. In tale modo la Corte sembra dunque evocare un atto complesso eguale (la cui iniziativa è in ogni modo riconosciuta in capo al Governo) in vista del quale, secondo definizione, paiono indispensabili i convergenti apprezzamenti *discrezionali* (ed *indistinguibili* dal punto di vista della loro funzione) di entrambi gli organi.

Dall'altro lato, nella sentenza si riconosce, come si è detto, «carattere determinante» al ruolo del Governo (chiamato peraltro, sottolinea la Corte, alla controfirma del decreto presidenziale). Si precisa poi che il Presidente della Repubblica, agendo «nella propria veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale»⁴⁷, adotta il decreto (peraltro: motivato) solo ove ritenga soccombente «l'istanza territoriale, che di tale unità è costitutiva, a fronte delle esigenze della Repubblica compromesse dalle azioni, od omissioni, illegittime degli organi regionali»⁴⁸. La distinzione compiuta dalla Corte delle «competenze chiaramente ripartite»⁴⁹ di un Governo titolare dell'indirizzo politico generale

CARLASSARE, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 140 s. e A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., p. 13 ss.

43 Cfr. A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale*, cit., specie p. 702 ss. secondo il quale non ha «senso alcuno ragionare del possibile incontro di volontà comunque eterogenee, come tali impedito dalla loro stessa natura e provenienza a reciprocamente integrarsi e fondersi».

44 Cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, specie p. 16 ss. il quale, proprio dalla ricostruzione dell'atto presidenziale come atto complesso e dal fondamento democratico-parlamentare della carica presidenziale, conclude immettendo il Presidente della Repubblica nel circuito dell'indirizzo politico nazionale (p. 219 ss.).

45 Cfr. il punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

46 Cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

47 Nel senso, specifica la Corte richiamando la sent. 1 del 2013, non soltanto dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, della «coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica». Cfr. Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1, in *Giur. cost.*, 2013, p. 1 ss.

48 Cfr. il punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

49 Cfr. il punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

e di un Presidente della Repubblica *garante* dell'unità nazionale chiamato a svolgere un controllo motivato sul modo in cui sono state contemperate esigenze costituzionali (peraltro espressamente enucleate dalla Corte esclusivamente nel momento in cui si trova a trattare della valutazione del Presidente della Repubblica), sembra dunque far pensare al contrario ad un atto sostanzialmente governativo, sul quale il Presidente è chiamato a svolgere un controllo di legittimità costituzionale.

Le parole della Corte sembrano comunque essere agevolmente riconducibili ad unità nel senso di riconoscere natura sostanzialmente governativa al decreto presidenziale di scioglimento/rimozione, ove si focalizzino proprio le distinte funzioni di indirizzo politico generale e di garanzia costituzionale che la Corte riconosce rispettivamente al Governo ed al Presidente della Repubblica. Ciò ovviamente a patto di non enfatizzare troppo nella sentenza termini quali «valutazione» o «decisione», che paiono evocare un contenuto volitivo all'apporto del Presidente della Repubblica, né tantomeno formule quali «apprezzamento discrezionale», che pare sottintendere una sorta di «scivolamento» delle valutazioni del Presidente della Repubblica sul piano dell'indirizzo politico generale.

In primo luogo, infatti, nel momento in cui riconosce che la Costituzione «assicura a questa Corte la risoluzione di eventuali conflitti tra Stato e Regione che possano insorgere in sede di applicazione dell'art. 126 Cost.», la sent. n. 219 sottolinea come la Corte abbia il compito di assicurare «la *piena* tutela delle istanze regionali»⁵⁰ (corsivo aggiunto). Sembra dunque farsi in tal modo riferimento ad una garanzia dell'autonomia regionale ulteriore ed aggiuntiva («piena») rispetto a quella apprestata, *mutatis mutandis*, in prima battuta dal Presidente della Repubblica.

In secondo luogo, come si è visto⁵¹, nella sentenza in commento la Corte è impegnata a respingere le censure di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 sul piano dell'asserita obbligatorietà della rimozione/scioglimento in presenza di una specificazione legislativa dei presupposti di cui all'art. 126 Cost. È dunque in ragione di ciò che sembrano potersi spiegare i continui riferimenti compiuti dalla Corte alla dimensione discrezionale dello scioglimento/rimozione.

In terzo luogo non va dimenticato che neppure le tesi che hanno qualificato come «vincolato» il potere governativo di scioglimento/rimozione hanno mai disconosciuto del tutto la sussistenza di una sfera di discrezionalità del Governo e del Presidente della Repubblica in ordine all'adozione del decreto⁵².

Anzi. I riferimenti che nella sentenza la Corte fa al Governo come «destinatario» della «istanza unitaria» che lo Stato è chiamato a soddisfare nell'«ordinamento generale della Repubblica»⁵³, all'apprezzamento governativo «inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità»⁵⁴, alla «dimensione di pura legalità incarnata» dai presupposti di cui all'art.

50 Cfr. il punto 14.7 del *Considerato in diritto*.

51 Cfr. il paragrafo 2.

52 Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126 Cost.*, cit., p. 420 s.

53 Cfr. il punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

54 Cfr. il punto 14.4. del *Considerato in diritto*.

126 Cost.⁵⁵ ed al ruolo di «garante» svolto dal Presidente della Repubblica (reso chiaro dalla «necessità di motivare il decreto»⁵⁶), paiono compatibili proprio con una ricostruzione del decreto presidenziale come atto sostanzialmente governativo «vincolato». O comunque, se si preferisce guardare la questione dal punto di vista del Presidente della Repubblica, come un atto nel quale quest'ultimo esercita un «controllo più penetrante di quello cui vengono comunemente assoggettate le proposte ministeriali»⁵⁷.

* Ricercatore di Diritto costituzionale – Università di Genova

55 Cfr. il punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

56 Cfr. il punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

57 Così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 478.